Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

29 453 Woningcorporaties

Nr. 389

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2015

Met de voorziene inwerkingtreding van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting per 1 juli 2015, wordt een cruciale stap gezet om het functioneren van het corporatiestelsel te verbeteren. Binnen dit stelsel heeft het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) als borgingsinstelling voor de leningen van woningcorporaties een belangrijke functie voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van financiering voor de sociale woningbouw. Met de Herzieningswet is invulling gegeven aan een belangrijk deel van de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties (PEW). Deze brief gaat in op het laatste grote deel van de aanbevelingen van de PEW, namelijk die met betrekking tot het WSW.

In deze brief geef ik ten eerste een toelichting op de met het WSW en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) bereikte overeenstemming over de noodzakelijke randvoorwaarden om per 1 juli 2015 de saneringsfunctie te kunnen overdragen aan de stichting WSW. Met het van kracht worden van de Herzieningwet houdt immers de huidige uitvoerder van de saneringsfunctie voor corporaties, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), per 1 juli 2015 op te bestaan als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Zowel in het rapport van de PEW als in de afspraken van het kabinet met Aedes uit augustus 2013 wordt geconcludeerd dat het in de rede ligt om de saneringsfunctie te mandateren aan het WSW, met een herijking van de governance vanuit het Rijk.

Ten tweede stuur ik u met deze brief een verdiepende analyse van het WSW[1], conform mijn toezegging tijdens het debat over de herziening van de Woningwet. De analyse biedt een basis om in lijn met de motie Van der Linde te komen tot voorstellen voor een verdere versterking van de risicobeheersing en de prikkels in het corporatiestelsel. Na debat met uw Kamer zal ik de verdiepende analyse, in overleg met het WSW en de VNG, nader uitwerken in concrete voorstellen. Daarbij kan ook gebruik gemaakt

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-29453-389
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

worden van de bijgevoegde conclusies van onderzoekbureau Deloitte, dat ik heb gevraagd het risicobeheersingsproces van het WSW te valideren, alsmede van de inzichten van De Nederlandsche Bank (DNB), die zich bereid heeft verklaard om op basis van haar kennis het risicoraamwerk van het WSW te bezien.

Ter samenvatting geeft de volgende tabel een overzicht van de voornemens en voorstellen die in deze brief en de verdiepende analyse nader worden toegelicht, alsmede de voorziene planning.

Wat	Waar	Wanneer	Herkomst
Mandatering sanering aan WSW	Mandaatbesluit	1 juli 2015	PEW aanbeveling 15
– Goedkeuring sanering Minister – Zienswijze sanering Autoriteit – Onafhankelijkheid borg en sanering – Naadloze aansluiting via mandatering – Verdeling liquiditeitsteun gemeenten			
Versterking stichting WSW	Statuten, overeenkomsten	1 juli 2015	PEW aanbeveling 16
– Bredere statutaire doelstelling – Instemmingsbevoegdheden en informatierechten voor achtervangers – Goedkeuring Minister profielschets bestuur en RvC – Onafhankelijke benoeming RvC – Goedkeuring Minister benoeming bestuursleden door RvC – Bevoegdheid ontslag RvC in uitzonderlijke omstandigheden			
Versterking publiek kader WSW	AMvB	1 januari 2016	PEW aanbeveling 16
– Wettelijk / regelgevend kader borgingstaak en governance – Publieke handhavingsinstrumenten – Toezicht door Autoriteit – Verplichte fit & proper test			
Versterking risicobeheer	Nadere uitwerking met WSW en VNG	Begin 2016 concrete voorstellen	Verdiepende analyse Garantiekader Rijk
– Verbetering risicomodel – Inzicht kans op aanspraak – Jaarlijkse vaststelling risicogebaseerde premie – Risicovergoeding achtervang – Aanpassing achtervangformule			
Betere prikkelwerking	Nadere uitwerking met WSW en VNG	Begin 2016 concrete voorstellen	PEW aanbeveling 13 Motie van der Linde Verdiepende analyse
– Mogelijkheid faillissement[1] – Eigen risico gemeenten – Bestedingscontrole door WSW – Eigen risico geldverstrekkers – Premiedifferentiatie door WSW			

[1] Gerealiseerd met de Herzieningswet

Achtergrond

De PEW heeft stevige aanbevelingen gedaan om de grip van het Rijk op het WSW aanzienlijk te versterken, de prikkels in het stelsel te verbeteren, en ook de publiekrechtelijke saneringstaak in het stelsel bij het WSW onder te brengen. Het ligt in mijn voornemen om de uitvoering van de aanbevelingen voortvarend ter hand te nemen en nog in 2015 belangrijke

stappen te zetten. De PEW constateert overigens net als ik dat het WSW inmiddels zelf een koers- en cultuurwijziging heeft ingezet. Gegeven de centrale positie van het WSW in de financiering en risicobeheersing in het stelsel en de daarmee samenhangende risico's voor het Rijk en de gemeenten, acht ik het – met de PEW – echter noodzakelijk om de institutionele kaders aanzienlijk te versterken om ook duurzaam de positie van het WSW zeker te stellen. Dit geeft zekerheid voor de achtervangers, zal leiden tot een beter functionerend corporatiestelsel en komt ook ten goede aan een sterkere positie voor het WSW zelf.

Allereerst beveelt de PEW aan om meer prikkels in het borgingsstelsel te brengen door «van faillissement van corporaties een reële optie te maken» en «een vorm van eigen risico te introduceren voor verstrekkers van leningen». Ten tweede wordt aanbevolen om in het licht van de publieke belangen en de publieke garantstelling «de rol van de publieke achtervangers (het Rijk en de gemeenten) in de governance van het WSW te versterken», «de reikwijdte van de instemmingsbevoegdheden bij belangrijke besluiten» te vergroten, en tevens om «het WSW ook onder publiekrechtelijk toezicht van de Minister» te brengen. Voorts beveelt de commissie aan dat het WSW zelf «actief toezicht houdt op de feitelijke besteding van geborgde leningen». Ten slotte wordt aanbevolen om het borgingsstelsel her in te richten via «een vereenvoudiging van het borgingsstelsel». Daarbij adviseert de PEW de zekerheidsstructuur terug te brengen van drie naar twee schillen.

Naast de PEW is ook in de Ministeriele Commissie Vernieuwing Publieke Belangen (MCPB) de afgelopen twee jaar gewerkt aan voorstellen die in den brede moeten leiden tot het verbeteren van de prestaties in de semipublieke sectoren.[2] Deze aanpak ziet op drie fronten: ordening en sturing, toezicht en governance, en cultuur en gedrag. De inzichten die door de MCPB zijn opgedaan, zijn gebruikt bij de vormgeving van de Herzieningswet en onderliggende regelgeving. Zo heeft ook de MCPB gesteld dat woningcorporaties failliet moeten kunnen gaan om *moral hazard* te voorkomen. Tot slot hebben ook de commissies Hoekstra en Vermeulen aanbevolen om het toezicht en de sturing in de corporatiesector te verbeteren.

Toelichting relevante onderwerpen

Hiernavolgend zal ik, in onderdeel A, eerst ingaan op de versterking van de governance van het WSW. Hiermee creëer ik de noodzakelijke noodrem voor de achtervangers wanneer het publieke belang in het geding is. Daarnaast ga ik in op de risico's en prikkels in het systeem, waarover de verdiepende analyse is bijgevoegd. Hiermee geef ik invulling aan de toezegging aan de Kamer om een verdiepende analyse over de risico's en prikkels met u te delen en aan de motie van het lid Van der Linde met het verzoek een onderzoek te doen naar de mogelijkheid van premiedifferentiatie voor woningcorporaties en het verzoek meer prikkels voor gemeenten tot effectief risicomanagement door corporaties te bezien.

In onderdeel B, zal ik ingaan op de vormgeving van de mandatering van de sanering per 1 juli aan het WSW. De PEW beveelt dit aan als herinrichting van het stelsel omwille van een goede aansluiting tussen borging en sanering. Op dit moment wordt de sanering uitgevoerd door het CFV. Met het aannemen van de Herzieningswet zal het CFV per 1 juli ophouden te bestaan als ZBO en wordt de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) toezichthouder. Door per diezelfde datum de sanering te mandateren aan

[2] Kamerstuk 33 822, nr. 4

het WSW kan in één keer de structurele situatie, zoals beoogd door de PEW, worden bereikt: één integrale Autoriteit woningcorporaties voor het toezicht en een sterker institutioneel verankerd WSW dat in mandaat de sanering uitvoert. Gegeven het publieke karakter van de sanering is het van belang dat met het beleggen van de sanering bij het WSW voldoende grip bestaat op het WSW. De sanering is nu al publiekrechtelijk ingekaderd via bepalingen in de wet en de algemene maatregel van bestuur (AMvB), en zal verder worden vormgegeven in het mandaatbesluit voor de sanering.

De voorstellen die ik presenteer kunnen op draagvlak bij het WSW rekenen. Dit betekent dat, voor zover deze voorstellen opgenomen moeten worden in statuten van het WSW, overeenkomsten met het Rijk en een mandaatbesluit, het WSW aan de aanpassing hiervan medewerking verleent en het belang van een sterkere institutionele inbedding onderschrijft. Ook heb ik over deze wijzigingen constructief overleg gevoerd met de VNG die als mede-achtervanger ook baat heeft bij deze sterkere institutionele inbedding vanuit het Rijk. Waar van toepassing zal ook de VNG haar overeenkomsten met het WSW kunnen aanpassen. De regelingen die ik in het vervolg nog wens te treffen, waaronder de regeling van het publiekrechtelijke toezicht, zal ik vanzelfsprekend in goed overleg met het WSW en ook de VNG voorbereiden. Per onderwerp zal ik waar relevant verwijzen naar de specifieke aanbevelingen van de PEW of de moties en toezeggingen.

A. Versterking risicobeheersing

De voorstellen om de risico's rond het WSW beter te beheersen splitsen zich uit naar drie onderwerpen. Ten eerste door een versterking van de positie van Rijk en gemeenten ten aanzien van de governance en het toezicht. Ten tweede door transparant te maken op welke wijze de risico's in het stelsel worden beheerst, hoe groot de risico's zijn en te toetsen of de risicobeheersing door het WSW adequaat is. Door het inzichtelijk maken van risico's wordt duidelijk of aanpassing van de risicobeheersing-systematiek gewenst is. Ten derde door het creëren van prikkels voor corporaties, WSW, gemeenten en financiers, om de risico's in het stelsel beter te beheersen. In dat verband kan ook een risicogebaseerde vergoeding worden gevraagd aan corporaties, zodat zowel de kosten van een hoger of lager risico worden doorberekend, als dat de corporatie een duidelijk signaal krijgt over haar risicoprofiel. Aan de laatste twee aspecten ligt de genoemde verdiepende analyse ten grondslag, die u in de bijlage vindt.

I. Governance en het toezicht

De stichting WSW bestuurt zichzelf. De Tweede Kamer heeft echter zowel bij de behandeling van het rapport van de PEW als bij de novelle bij de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting aangegeven dat de positie van het Rijk en de gemeenten als achtervanger moet worden versterkt. De relatie tussen het Rijk, de VNG en het WSW is momenteel privaatrechtelijk geregeld in de statuten van, en overeenkomsten[3] met het WSW. Hierin bestaan voor de achtervangers nauwelijks mogelijkheden om in te grijpen wanneer de publieke belangen in het geding komen. Onder de huidige constellatie is de voornaamste optie om de achtervang voor nieuwe leningen in te trekken. Dit heeft echter grote gevolgen voor de volkshuisvesting, waardoor enkel over dit instrument beschikken

---

[3] Te weten de overeenkomst Staat-WSW (respectievelijk gemeenten-WSW) inzake de financiële achtervang en de overeenkomst Rijk-WSW (respectievelijk VNG-WSW) inzake toezicht en verantwoording.

onvoldoende werkbaar is. De PEW heeft in dat licht aanbevolen dat er meer instemmingsbevoegdheden voor de achtervangers komen, en dat hun positie in de governance van het WSW zelf wordt versterkt (bijvoorbeeld een grotere stem in de RvC van het WSW en in het WSW beleid).

Bij amendement op de Herzieningswet heeft uw Kamer daarnaast in de mogelijkheid voorzien om de rol van het Rijk als achtervanger bij het WSW via de weg van publiekrechtelijke voorschriften en toezicht te versterken. Dit beantwoordt aan de aanbeveling van de PEW dat «het WSW (...) onder publiekrechtelijk toezicht van de Minister komt.» Bij AMvB kunnen voorschriften worden gegeven omtrent de wijze waarop de borgingsvoorziening in compensatie voorziet, de governance van de borgingsvoorziening, en kan publiekrechtelijk toezicht op naleving van deze voorschriften worden ingericht.

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de verschillende maatregelen waarmee de positie van de achtervangers zal worden versterkt. Vervolgens wordt de vormgeving van het publieke toezicht op het WSW uiteengezet. Daarna wordt aangegeven hoe deze voorstellen via een gefaseerde aanpak gerealiseerd zullen worden, rekening houdend ook met de randvoorwaarden inzake EMU-relevantie en de rating van het WSW.

Maatregelen ter versterking positie achtervangers

Bredere statutaire doelstelling

Het belang van de achtervangers wordt in de huidige statutaire doelstelling van het WSW, onvoldoende tot uitdrukking gebracht. De PEW heeft hierop gewezen en acht het van belang dat het publieke belang van de achtervangers alsnog in de doelstelling wordt opgenomen. Deze analyse deel ik. Een verbreding van de doelstelling van het WSW biedt het WSW zelf een formele basis om in zijn werkzaamheden tot een bredere belangenafweging te komen, en biedt de achtervangers ook een statutaire basis om hierover het gesprek met het WSW aan te gaan. Het is daarom mijn voornemen om te komen tot een aanvulling in de statuten van de doelstelling van het WSW. Het door toegelaten instellingen kunnen «lenen tegen zo laag mogelijke kosten» wordt aangevuld met de zinsnede: «waarbij de financiële belangen van de deelnemers, het Rijk en de gemeenten als borgstellers in acht worden genomen.» Het bestuur van het WSW is akkoord met de aanvulling en is van plan de statuten overeenkomstig aan te passen.
De aanpassing van de statuten vereist de instemming van het Rijk en de VNG. Hierover bestaat overeenstemming.

Meer instemmingsbevoegdheden en informatierechten

In navolging van de aanbevelingen van de PEW is het mijn voornemen om naast de bestaande instemmingsbevoegdheden (zoals de standaard leningovereenkomsten, het beleggingstatuut en de tarieven van het WSW) in de toezicht- en verantwoordingsovereenkomst met het Rijk een nieuwe instemmingsbevoegdheid te introduceren voor het Rijk en VNG. Dit betreft de goedkeuring van de beleidsregel(s) van het WSW betreffende de borgingsmogelijkheden voor het WSW en het kader voor de borging van deelnemers bij WSW. Met deze instemmingsbevoegdheid, die het karakter heeft van een omgekeerde toets waarbij het WSW de beleidsregel opstelt en de Minister hiermee instemt als deze past binnen het kader van de Woningwet en daarmee ondersteunend is aan de ontwikkeling van een consistent financieel kader voor woningcorporaties, kan ik nu reeds waarborgen dat de bestaande wettelijke financiële eisen

die aan corporaties worden opgelegd door de toezichthouder en de eisen die het WSW aan de corporaties oplegt, consistent met elkaar zijn, en kan ik nu reeds uitdrukking geven aan de publieke verantwoordelijkheid voor het borgingsstelsel die door de PEW is benadrukt. Deze instemmingsbevoegdheden geven geen basis tot inmenging in de dagelijkse gang van zaken van het WSW. De beleidsregels scheppen het algemene kader waarbinnen het WSW opereert, de wijze waarop dit wordt ingevuld en uitgevoerd is aan het bestuur van het WSW.

Naast deze instemmingsbevoegdheden zal ook de informatiepositie van de achtervangers versterkt worden. Ten eerste levert het WSW aanvullend op bestaande reguliere informatieverplichtingen, ten behoeve van het halfjaarlijkse overleg met het Rijk en de VNG, een overzicht van het financiële beeld van de corporatiesector als geheel en een overzicht van het door het WSW gevoerde beleid. Ten tweede, zal ten minste elke vijf jaar een externe doorlichting van het fonds plaatsvinden. De opdracht van de doorlichting behoeft de instemming van Rijk en VNG. De bepalingen over de informatiepositie van de achtervangers zal ik opnemen in de eerder genoemde toezicht- en verantwoordingsovereenkomst.

Omdat het beleid van het WSW in belangrijke mate de publieke belangen uit de Woningwet raakt, en het WSW als private instelling recht heeft op reguleringszekerheid als zij onder toezicht wordt gebracht, zal ik later dit jaar op basis van de daartoe in de wet opgenomen grondslag bij AMvB de grondslag bieden om het handelen van het WSW, waar nodig te reguleren en onder onafhankelijk publiek toezicht te brengen, en daarmee invulling geven aan de desbetreffende aanbeveling van de PEW.

Het WSW maakt als hoeder van de borg haar eigen zakelijke afwegingen. Mocht het nodig zijn, dan zal ik via transparante regulering borgen dat deze in lijn zijn met de publieke belangen. Ik ben mij bewust dat hierdoor meer dan in het verleden, het handelen van de private stichting WSW wordt ingekaderd. Het is daarbij niet mijn intentie om op de stoel van het WSW te gaan zitten. Van het WSW kan als private instelling niet verwacht worden dat zij op voorhand in kan stemmen met een publiekrechtelijke inperking van de vrijheid van handelen die het WSW op dit moment heeft. Bij de invulling van de AMvB zal de corporatiesector en het WSW vanzelfsprekend geconsulteerd worden, om er gezamenlijk aan bij te dragen dat het publiekrechtelijke kader voor de financiering van de corporatiesector versterkt wordt. In de overeenkomsten van het Rijk met het WSW, alsmede in de AMvB zal via beperkende bepalingen worden vastgelegd dat het Rijk de bevoegdheden niet zal gebruiken om in te grijpen in individuele casussen of in de dagelijkse bedrijfsvoering van het WSW.

Versterkte rol in bestuursstructuur van het WSW

In navolging van de aanbeveling van de PEW om «de rol van de publieke achtervangers (het Rijk en de gemeenten) in de governance van het WSW te versterken» ben ik voornemens om tot de volgende maatregelen te komen die onder andere de mogelijkheid geven om in uitzonderlijke situaties in te grijpen om het publieke belang te borgen.

Kwaliteit Raad van Commissarissen en bestuur

Het Rijk en de VNG dienen goedkeuring te verlenen aan de door de RvC opgestelde profielschets voor nieuwe leden van de RvC en voor nieuwe leden van het bestuur. Dit vergt wijziging van de statuten van het WSW, hierover is met WSW en VNG overeenstemming bereikt.

De profielschets voor leden van de RvC en het bestuur wordt aangevuld met een *fit & proper test*, analoog aan wat is opgenomen in de Woningwet 2015 voor corporatiebestuurders. Deze test waarborgt dat commissarissen en bestuurders over de juiste kwaliteiten en kwalificaties beschikken. Deze test leent zich minder om bij privaatrechtelijke overeenkomst of statuten te worden geregeld en zal daarom in de AMvB geregeld worden.

Benoeming en ontslag RvC en bestuur

In de statuten van het WSW zal worden vastgelegd dat de RvC van het WSW bestaat uit onafhankelijke leden die door de RvC zelf benoemd worden. Op die wijze kunnen zij de doelstellingen van de stichting zonder last of ruggespraak behartigen. Benoeming geschiedt door de leden zelf. De instrumenten *fit & proper test* en goedkeuring op de profielschets zijn daarbij van belang om een risico op het ontstaan van een «*old boys network*» tegen te kunnen gaan. De RvC wordt zo in staat gesteld in onafhankelijkheid het interne toezicht op het WSW uit te oefenen. Dit betekent ook dat de huidige voordrachtsrechten van Aedes en Deelnemersraad komen te vervallen, ten behoeve van deze onafhankelijkheid.

De benoeming van het bestuur van het WSW blijft geschieden door de onafhankelijke RvC. Vanwege de uitvoering van de publieke saneringstaak wordt additioneel voorzien in een goedkeuringsvereiste van de Minister. Aangezien de Minister via een mandaatbesluit de sanering neerlegt bij het WSW, is het wenselijk dat het bestuur van het WSW ten aanzien van die sanering het expliciete vertrouwen geniet van de Minister.

De mandatering van de sanering aan het WSW vergroot bovenop de al bestaande risico's voor de achtervang, het belang van het hebben van een ultiem instrument om in te kunnen grijpen als dat nodig is. Daarom wil ik in de statuten van het WSW regelen dat wanneer de Minister voor Wonen en Rijksdienst van oordeel is dat door een doen of nalaten van de RvC de stichting WSW onvoldoende conform de statuten en in het bijzonder de statutaire doelstellingen handelt, en daarmee het publieke belang in het geding brengt, de Minister in het uiterste geval de RvC kan ontslaan en een nieuwe RvC benoemen. Zo ontstaat een ultiem instrument. Deze vormgeving via ontslag is gekozen om de Minister wel een sterk instrument in handen te geven, maar tegelijk niet in de dagelijkse beslissingen te kunnen treden. Het WSW behoudt haar eigen verantwoordelijkheid voor haar handelen en kan noch voor individuele moeilijke beslissingen de verantwoordelijkheid bij de Minister neerleggen, noch kan de Minister haar in haar handelen rechtstreeks beïnvloeden. Tegelijk kan de Minister wel bijvoorbeeld via gesprekken met het bestuur of de RvC spreken over de wijze waarop het WSW in het stelsel functioneert. Indien hij via regulier overleg in een goede samenwerking niet tot een wederzijds bevredigende uitkomst zou komen, waarvoor hij ook zijn politieke verantwoordelijkheid kan nemen, dan kan hij daar zo nodig een ultieme sanctie aan verbinden. Hij zal zich daar dan vanzelfsprekend ook politiek over moeten verantwoorden. Het omgekeerde is overigens ook het geval. Indien de RvC meent dat zij niet voor haar verantwoordelijkheid kan nemen wat de politiek van haar vraagt, dan kan de RvC ook aftreden. Daarmee is van beide zijden een ultiem instrument beschikbaar. De RvC van het WSW heeft aangegeven op dit specifieke punt niet haar noodzakelijke instemming te willen geven, maar de route via de Ondernemingskamer te prefereren. De Minister zou dan een verzoek bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam kunnen indienen om een onderzoek in te stellen naar het beleid en de gang van zaken van het WSW, waarbij een van de uitkomsten kan zijn dat de rechter besluit tot het ontslag van een of meerdere bestuurders of commissarissen.

Publiekrechtelijk toezicht op het WSW

In navolging van de aanbevelingen van de PEW en de wens van de Kamer bij de behandeling van de novelle ben ik voornemens om structureel publiekrechtelijke regulering en toezicht op het WSW in te richten ten aanzien van de borgingstaak. Voor de inrichting hiervan zijn in ieder geval de volgende drie zaken van belang: 1) het wettelijk/regelgevend kader, 2) handhavingsinstrumenten, 3) de toezichthoudende organisatie en het toezichtsplan. Ik ben voornemens dit zo spoedig mogelijk te realiseren, zodat het publiekrechtelijke toezicht op de borgingstaak met ingang van 1 januari 2016 van kracht kan worden.

Wettelijk/regelgevend kader

Bij amendement heeft de Tweede Kamer in de mogelijkheid voorzien om de rol van het WSW als borgsteller publiekrechtelijk te reguleren. Artikel 21f van de nieuwe Woningwet 2015 luidt: «*Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven omtrent de wijze waarop de borgingsvoorziening in compensatie voorziet en de governance van de borgingsvoorziening, alsmede omtrent toezicht door Onze Minister op de naleving van die voorschriften».* Met dit amendement kan dus de borgingstaak van het WSW («compensatie») publiekrechtelijk worden gereguleerd en kunnen voorschriften worden gegeven voor de governance van het WSW. Het gaat bij de invulling van de borgingstaak om een goede balans tussen aan de ene kant het mogelijk maken van de financiering van woningcorporaties en aan de andere kant een prudente risicobeheersing. Het vinden van deze balans waar het gaat om de publieke belangen is nadrukkelijk onderwerp van politieke afweging die kan plaatsvinden op basis van deze brief en bij de behandeling van de concept-AMvB. De sector zal in dit proces geconsulteerd worden. Tegelijk heeft hier het WSW, en de corporatiesector die immers door middel van de obligo-verplichting zelf financieel risico draagt, haar eigen positie en belang. De wetgever kan aangeven welk risico er gelopen mag worden, maar het is aan WSW en corporaties zelf om de grenzen te stellen voor welke risico's zij bereid zijn te lopen over het vermogen dat zij inbrengen. Uit dien hoofde zijn advies- en informatierechten voor de sector op zijn plaats, gegeven dat zij via de obligoverplichting in eerste instantie garant staat bij aanspraken van het WSW. De sector en het WSW zijn in gesprek over een overeenkomst waarin deze rechten kunnen worden vastgelegd. Tevens ligt het in de rede dat bij eventuele wijziging van de hoogte van het obligotarief de sector geconsulteerd wordt door het WSW. De overeenkomst en de consultatie creëren voor de sector een bestuurlijke relatie met het WSW via welke ze haar financiële verantwoordelijkheid binnen het stelsel kan borgen. Hierbij wordt tevens opgemerkt dat binnen de ruimte van het wettelijk kader en de door het WSW en Autoriteit gehanteerde normen, investeringsvoornemens aan corporaties zelf zijn en blijven. Er wordt geen instrument gecreëerd waarmee het WSW gedwongen wordt tot het verlenen van een hoger borgingsvolume voor investeringen.

Ten aanzien van de borgingstaak ben ik voornemens om hierbij in ieder geval voorschriften op te nemen inzake:

- De wijze van risicobeoordeling van corporaties door het WSW en de daarbij te hanteren normen voor corporaties. Hierbij valt met name te denken aan de financiële normen voor de solvabiliteit en liquiditeit van corporaties.
- De financiële soliditeit van het WSW zelf en de daarbij te hanteren normen. Denk hierbij aan de maximale borg per corporatie, de omvang van het eigen vermogen van het WSW en de beleggingen van het WSW.

– De informatieverplichtingen (actief en passief) van het WSW richting de Minister.

Deze onderwerpen zijn nu onderdeel van de eerdergenoemde beleidsregel van het WSW die in het kader van de toezicht- en achtervangovereenkomst goedkeuring vereist van de Minister. Door ze in het publiekrechtelijke kader te brengen ontstaat de mogelijkheid om deze eisen ook onderdeel te maken van het toezicht op het WSW en de sector. Op het moment dat deze voorschriften van kracht worden, dan vervangt dit op belangrijke onderdelen de beleidsregel dan wel gaat de beleidsregel op in het publiekrechtelijke kader waarop toezicht mogelijk is.

Ook bepaalt het WSW met haar beleid ten aanzien van bijvoorbeeld inzet eigen middelen van corporaties, vrijgave onderpand en commerciële financiering in belangrijke mate de ruimte voor corporaties om financiering aan te trekken en de risico's die daarbij (mogen) worden gelopen. Mocht het nodig zijn, dan zal ik ook ten aanzien van dergelijke onderwerpen publiekrechtelijke voorschriften op kunnen nemen, met behoud van de noodzakelijke prudentie van de borg, indien het WSW daar niet zelf al tot keuzes zou komen in lijn met het publieke belang.

Ten aanzien van de governance van het WSW ben ik voornemens in ieder geval voorschriften inzake een *fit & proper test* voor bestuurders en commissarissen in de AMvB op te nemen.

De publiekrechtelijke voorschriften zullen worden opgenomen in een wijziging van de AMvB onder de Woningwet 2015, die in de tweede helft van dit jaar bij uw Kamer zal worden voorgehangen.

Handhavinginstrumenten

Ten behoeve van de naleving van de publiekrechtelijke voorschriften dienen ook handhavinginstrumenten te kunnen worden ingezet. In de Woningwet zijn dergelijke instrumenten reeds opgenomen richting corporaties. Enkele van deze instrumenten kunnen op grond van het nieuwe wetsartikel 21f ook in de AMvB worden opgenomen richting het WSW, zodat deze kunnen worden gebruikt ter handhaving van de naleving van de voorschriften. Hier zou mogelijk gedacht kunnen worden aan het geven van een aanwijzing en een verplichting tot voorafgaande goedkeuring van bepaalde handelingen. Met deze instrumenten – én de statutaire bevoegdheden richting de RvC en het bestuur – zijn dan voldoende instrumenten aanwezig om de naleving door het WSW van de voorschriften te handhaven.

Toezichthoudende organisatie

Het toezicht op de naleving van de publiekrechtelijke voorschriften zal bij een toezichthouder moeten worden belegd, mijn keuze hiervoor is gevallen op de Autoriteit Woningcorporaties. Deze toezichthouder zal zich daarbij richten op zowel de toetsing aan voorschriften en normen, als ook op de toepassing daarvan in de praktijk.

Voor de toezichthouder geldt dat deze in het kader van de scheiding van beleid en toezicht, niet binnen het beleidsonderdeel van het departement dient te zijn gepositioneerd. Voorts dient de toezichthouder affiniteit te hebben met de financiën van de corporatiesector en kennis te hebben van financiële en bancaire producten. In het licht van deze overwegingen komen er in principe twee toezichthouders in aanmerking: de Autoriteit Woningcorporaties en DNB.

Ik acht de keuze voor de Autoriteit het meest passend, vanwege de belangrijke meerwaarde dat het financiële toezicht op woningcorporaties consistent is met de financiële eisen die het WSW verbindt aan de garantieverlening en er voor de woningcorporaties een eenduidig kader ontstaat. Ik kies ervoor om het financiële toezicht op woningcorporaties en het WSW in een verticale kolom te brengen, met een eenduidig kader voor de borging. Zo kunnen de financiële toezichthouder en het WSW elkaar versterken en kan waar mogelijk de financiële toezichthouder ook profiteren van de risicobeheersing vanuit het WSW en vice versa. Dit leidt tot lagere administratieve lasten voor woningcorporaties. Tevens wordt hiermee het door de PEW geconstateerde knelpunt van een moeizame effectieve samenwerking tussen de toezichthouder en de borginginstelling geadresseerd.

Daarnaast speelt bij mijn keuze mee, dat:
1) corporaties zich op hun publieke taak richten en de publieke waarborgen in het stelsel worden versterkt;
2) het WSW alleen DAEB-werkzaamheden borgt;
3) het WSW zorg gaat dragen voor de publieke saneringstaak; en
4) het toezicht op corporaties binnen het Rijk is belegd en onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt.

Toezicht door DNB zou weer een nieuwe speler op het veld creëren, wat de nodige afstemming in het toezicht zou vragen om te komen tot eenduidige interpretatie en uitvoering van financiële normen. DNB heeft daarbij zelf aangegeven het toezicht op deze publiekrechtelijke voorschriften als branchevreemd voor het instituut te beschouwen. Het WSW is weliswaar te beschouwen als een financieel instituut, maar toezicht op het WSW is niet los te zien van toezicht op woningcorporaties. Overigens lijkt het me wel verstandig dat het WSW de financiële expertise van DNB waar relevant kan benutten. Hier ga ik verder op in bij de paragraaf «Risico's en risicobeheersing».

Toezichtplan

De toezichthouder zal zijn werkzaamheden vastleggen in een jaarlijks toezichtplan dat de goedkeuring van de Minister behoeft. Hierin geeft de toezichthouder aan op welke wijze hij invulling geeft aan de publieke toezichttaak, welke instrumenten hij hierbij inzet en welke prioriteiten hij daarbij hanteert. Doel van het toezicht is de belangen van het Rijk als achtervanger te waarborgen en te bewaken dat het WSW geen onnodige risico's neemt. De toezichthouder toetst of het WSW zich aan de publiekrechtelijke regels houdt. Hierbij gaat het naast bestaande bepalingen uit de Herzieningswet ook om (de toepassing van) de normen voor de risicobeoordeling door en financiële soliditeit van het WSW die publiekrechtelijk worden vastgelegd. Het toezicht kan daarbij gebruik maken van accountantsverklaringen voor wat betreft de getrouwheid van de jaarrekeningen en bestuursverklaringen voor wat betreft de administratieve organisatie en interne controle. De laatste is bijvoorbeeld van belang om te bewaken dat de borging uitsluitend wordt afgegeven voor DAEB-activiteiten.
De toezichthouder legt jaarlijks verantwoording af aan de Minister voor Wonen en Rijksdienst over het uitgeoefende toezicht op het WSW. Op basis daarvan kan de Minister onder andere bezien of aanpassing van het regelgevend kader benodigd is.

Gefaseerde aanpak

De versterking van de positie van Rijk en gemeenten en de vormgeving van het publieke toezicht zal via een gefaseerde aanpak worden gerealiseerd. Met het oog op de inwerkingtreding van de Woningwet 2015 op 1 juli aanstaande is met WSW en VNG afgesproken de maatregelen die in statuten en de toezichts- en verantwoordingsovereenkomst kunnen worden opgenomen, nu reeds daarin op te nemen.[4] Op die wijze kan reeds per 1 juli aanstaande de invloed van Rijk en gemeenten op het WSW in lijn met de aanbevelingen van de PEW worden verscherpt, waarmee een noodzakelijke basis ontstaat voor mandatering van de sanering aan het WSW per 1 juli.

Daarnaast is het mijn voornemen om invulling te geven aan de publiekrechtelijke regulering en aan het toezicht op het WSW via de eerder genoemde AMvB, welke bij uw Kamer voorgehangen zal worden. Hierbij zal ik het totaal van bevoegdheden en maatregelen in de overeenkomsten en de AMvB nader bezien, waarbij de overeenkomsten waar nodig aangepast worden om eventuele overlap weg te nemen. Mijn streven is dat het publiekrechtelijke toezicht op het WSW per 1 januari 2016 van kracht wordt.

EMU-relevantie

Het WSW staat momenteel borg voor circa 85 miljard euro aan leningen. Deze borgstelling betreft een voorwaardelijke verplichting tussen WSW en woningcorporaties. De achtervang van het WSW gebeurt 50% door het Rijk en 50% door de gemeenten waarin de door het WSW geborgde corporaties werkzaam zijn. De achterborgstelling vanuit het Rijk is echter niet relevant voor het EMU-saldo en -schuld. Eventuele financiële aanspraken vanuit de achterborgstelling van het Rijk zouden dat wel zijn. Op dat moment zou het Rijk immers daadwerkelijk een betaling moeten verrichten. Dit is tot op heden, zelfs in het geval van Vestia niet voorgekomen. Tijdens de uitvoering van de voornemens die ik in deze brief met u deel heb ik ook aandacht voor de gevolgen hiervan op de relatie tussen het Rijk en het WSW in het kader van de EMU-schuld en het EMU-saldo. Indien het WSW in het kader van de Europese statistische richtlijnen vanuit Eurostat gerekend zou gaan worden tot de sector overheid dan zal het saldo van inkomsten en uitgaven en de schuldpositie van het WSW EMU-relevant worden, net als dat thans het geval is voor het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Op basis van cijfers uit het verleden wordt daarbij geen groot effect voor het saldo en de schuld verwacht. De precieze impact van een eventuele herclassificatie zal nader worden onderzocht met het CBS.

II. Risico's en risicobeheersing

Het is zowel voor het vermijden van een aanspraak op de achtervang (Rijk en gemeenten) als voor de instandhouding van het borgstelsel van belang dat de risico's in het stelsel op een aanvaardbaar niveau worden gehouden. In het verleden werden kredietrisico's van woningcorporaties niet gemodelleerd en waren de risico's voor het borgstelsel en de achtervang niet transparant. Het WSW en het Rijk hebben de afgelopen jaren stappen gezet ter verdere verdieping van de kennis en beheersing van de risico's in het huidige borgingstelsel van het WSW. Hierbij staat het risicobeoordelingsmodel waarmee het WSW de risico's van individuele

[4] Voor de aanpassing van de toezicht- en verantwoordingsovereenkomst WSW-Rijk is instemming van het WSW en Rijk vereist, en voor aanpassing van de statuten instemming van WSW, Rijk en VNG.

corporaties beoordeelt centraal. De risico's in het stelsel hangen immers nauw samen met het risicomanagement van de corporaties. Om die reden is Deloitte gevraagd om het risicobeoordelingsmodel van het WSW te valideren.

Op basis van de analyses ten aanzien van risico's in het borgingstelsel en de validatie van Deloitte presenteer ik hieronder een aantal voorstellen. In de bijgevoegde verdiepende analyse wordt uitgebreid ingegaan op de voorstellen en onderliggende analyses.

Validatie risicobeoordelingsmodel

Naar aanleiding van recente gebeurtenissen in de sector en de daaruit gebleken noodzaak om het risicomanagement in de gehele corporatie-sector verder te professionaliseren, heeft het WSW zijn risicobeoordelingsmodel aangescherpt. De eerste ervaringen worden er nu mee opgedaan. Het nieuwe model bestaat uit een risicoscoremodel waarmee de risico's van corporaties worden beoordeeld en daaraan gekoppelde beheersmaatregelen. Hierbij is gebruik gemaakt van de standaard van ratingbureau Standard & Poor's.

Ik heb de opzet en bestaan van processen rondom dit nieuwe model in overleg met het WSW laten valideren door Deloitte. De hoofdconclusie van Deloitte is dat het risicobeoordelingsmodel goed in staat is om corporaties met een slechte kredietwaardigheid een slechte rating toe te wijzen. In het risicobeoordelingsproces zijn bovendien in opzet voldoende maatregelen genomen om het tijdig ingrijpen van WSW te waarborgen. Deloitte doet een aantal aanbevelingen die het model mogelijk verder kunnen verbeteren. Zo wordt bijvoorbeeld geadviseerd om de validatie van het risicobeoordelingsmodel te herhalen als over een aantal jaren ervaring is opgedaan met de beoordeling van de Business Risk Factoren en dan in ieder geval opnieuw te beoordelen of er sprake is van correlatie tussen factoren. Indien dit het geval is, wordt geadviseerd om te bezien of factoren verwijderd of gecombineerd kunnen worden. Daarnaast zijn er aanbevelingen die zich meer op de korte termijn richten. De komende tijd zal het WSW (in samenwerking met het Rijk) bezien hoe hier invulling aan wordt gegeven. Het rapport van Deloitte is bijgevoegd bij deze brief.

Meer inzicht in de kans op aanspraak achtervang

Het WSW heeft een risicobereidheid van 99% vastgesteld. Dit betekent dat het WSW in een bepaald jaar met 99% zekerheid geen beroep hoeft te doen op de achtervang vanuit het Rijk en gemeenten. Het WSW heeft vervolgens stappen gezet om de risico's voor het totale borgstelsel en de achtervang in kaart te brengen. Uit de analyse blijkt dat het beschikbare risicobudget slechts in zeer extreme scenario's onvoldoende is. Het WSW heeft een second opinion gevraagd ten aanzien van de in het model gebruikte methoden en aannames. Hieruit blijkt dat een goede basis is gelegd voor de berekening van het risico, maar dat het zicht op de risico's op een aantal punten nog kan worden verbeterd. Ik heb om die reden DNB verzocht de methodiek van het WSW door te lichten en waar mogelijk suggesties te doen voor versterking. DNB is hiertoe bereid. Het streven is dit op korte termijn te hebben afgerond.

De voorgaande twee punten (ten aanzien van het risicobeoordelingmodel en het risicomodel voor de totale borg) leveren extra inzichten die helpen het toezicht te versterken. Daartoe streef ik ernaar de hoofdlijnen van de risicobeoordeling, een duidelijke grens tot waar borg aan woningcorporaties kan worden verstrekt en de afspraken over periodieke validatie van de risicomodellen voor 1 juli 2015 door het WSW vast te laten leggen in

de eerdergenoemde beleidsregel en uiteindelijk wil ik deze vervolgens publiekrechtelijk vastleggen in de AMvB per 1 januari 2016. Voor de overige maatregelen rond de risico's en de risicobeheersing zoals hieronder in deze paragraaf heb ik een langer tijdpad voor ogen, omdat ik de noodzaak zie om de voorstellen nader te onderzoeken en concretiseren en daarbij vanzelfsprekend de uitkomsten van het debat met uw Kamer te betrekken voordat ik definitieve maatregelen neem. In tegenstelling tot de maatregelen rond governance en toezicht bestaat geen dwingende noodzaak reeds per 1 juli 2015 maatregelen te nemen.

Risicogebaseerde borgstellingsvergoeding en obligo

Het is van belang dat de omvang van het beschikbare risicovermogen (bestaande uit saneringsheffing, obligo en borgstellingsreserve) over de tijd meebeweegt met de ontwikkeling van de risico's. Om die reden is met het WSW afgesproken dat de borgstellingsvergoeding en/of obligo zoals die uniform voor corporaties geldt, voortaan meer gebaseerd zullen worden op de risico's in het stelsel. Ook hierover is DNB gevraagd om te adviseren. Het streven is om dit eind 2015 te hebben afgerond. In de toezicht- en verantwoordingsovereenkomst zal per 1 juli 2015 vastgelegd worden dat de hoogte van de borgstellingsvergoeding en het obligo jaarlijks door het WSW worden vastgesteld op basis van een jaarlijkse beoordeling van de risico's. Deze vaststellingen behoeven reeds goedkeuring van de Minister.

Risicovergoeding voor de achtervang

Het garantiekader Rijk[5] schrijft voor dat het Rijk in principe een kostendekkende premie vraagt, die een reële weergave vormt van het risico dat het Rijk loopt via de achterborgpositie bij risicoregelingen. Het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) betaalt al sinds 1 januari 2015 een vergoeding aan het Rijk. Het ligt in mijn voornemen dat ook het WSW per ingang van 1 januari 2017 een vergoeding aan de twee achtervangers (Rijk en gemeenten) gaat betalen. De komende tijd zal ik in overleg met de Minister van Financiën en de VNG bezien hoe hoog deze vergoeding moet zijn, waarbij ook rekening gehouden zal worden met de gevolgen voor de sector, het borgingsstelsel en de volkhuisvestelijke belangen. De analyse van het WSW en de vervolganalyse van DNB kan hieraan bijdragen. Alvorens een besluit te nemen, zal ik mijn overwegingen delen met uw Kamer.

Aanpassing achtervangformule

Tot slot zal de achtervangovereenkomst worden aangepast om te waarborgen dat het WSW in geval van aanspraak op de achtervang op een redelijk moment start met het terugbetalen van renteloze leningen. Momenteel is de achtervangformule zo opgesteld dat terugbetaling pas aan de orde is bij een dusdanig hoog eigen vermogen van het WSW dat de kans op terugbetaling zeer klein is. Ik zie dit als een weeffout. Bezien moet worden wat een redelijk niveau is, waarbij het WSW enerzijds voldoende middelen in kas heeft voor de operationele kosten en om de directe risico's af te dekken en anderzijds de achtervang niet langer dan noodzakelijk op terugbetaling van een lening hoeft te wachten. Daar tegenover staat dat ook bezien zal worden of het mogelijk is om de termijn waarin de achtervang renteloze leningen dient te verstrekken, kan worden verkort. Op dit moment geldt een maximale termijn van 75 dagen.

---

[5] Kamerbrief 17 september 2013, Kamerstuk 33 750, nr. 13

III. Prikkels

Het introduceren van meer prikkels in het borgingsstelsel kan de risicobeheersing door woningcorporaties, WSW, financiers en gemeenten verbeteren. De PEW heeft diverse aanbevelingen gedaan op dit terrein. Daarnaast heeft de heer Van der Linde een motie ingediend die in dit kader relevant is. Hieronder licht ik toe welke maatregelen ik neem en wat ik na debat met uw Kamer verder zal verkennen om de prikkels te versterken. Daarbij zal ik aandacht hebben voor de samenhang tussen verschillende maatregelen om onnodige dubbelingen te voorkomen. In de verdiepende analyse in de bijlage worden de voorstellen nader toegelicht.

Mogelijkheid tot faillissement

De PEW wijst er op dat de situatie waarin een corporatie feitelijk niet failliet kan gaan, leidt tot een impliciete garantie op ongeborgde leningen en in het verlengde daarvan tot moral hazard: geldverstrekkers hebben weinig belang bij risicobeheersing en woningcorporaties ervaren onvoldoende prikkels om grote risico's te vermijden. In lijn met de aanbeveling van de PEW om «van faillissement van corporaties een reële optie te maken» is de mogelijkheid van een faillissement opgenomen in de Herzieningswet. Het WSW kan derhalve besluiten niet te saneren. De betreffende corporatie zal dan failliet gaan. In dat geval zullen de financiers van geborgde leningen aanspraak kunnen doen op het WSW, terwijl financiers van ongeborgde leningen het risico lopen (een deel van) lening te moeten afschrijven, afhankelijk van de waarde van het onderpand. Daarnaast schrijft de wet voor dat de sanering is gericht op voortzetting van de DAEB-activiteiten in plaats van op de woningcorporatie zelf. Beide aspecten voorzien in een sterke prikkel om scherper te kijken naar de financiering, zowel aan de kant van corporaties als aan de kant van financiële instellingen.

Eigen risico voor gemeenten

De heer Van der Linde heeft op 9 december 2014 een motie ingediend waarin hij de regering verzoekt om te bezien op welke wijze de prikkels voor gemeenten tot effectief risicomanagement voor corporaties versterkt kunnen worden. Tijdens het AO van 7 april jl. heeft hij in dit kader de suggestie gedaan een first loss voor gemeenten te introduceren.

Ik acht het in zijn algemeenheid van belang dat in het nieuwe stelsel de gemeentes ook verantwoordelijkheid ervaren voor de financiële soliditeit van de woningcorporaties waarmee zij prestatieafspraken sluiten. Dit is te meer belangrijk nu met het nieuwe stelsel de gemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid krijgen ten aanzien van de werkzaamheden die corporaties verrichten. In de Herzieningswet wordt op verschillende manieren ingezet op het inzichtelijk maken van de financiële positie en investeringscapaciteit van corporaties. Dit is gedaan om het overleg op lokaal niveau tussen corporaties, gemeenten en huurders te faciliteren en inzichtelijk te maken wanneer partijen de corporatie overvragen. Voorts is voorzien in een geschil beslechtende rol van de Minister voor geschillen die kunnen ontstaan bij het maken van prestatieafspraken.

Ik zal graag onderzoeken hoe ik invulling kan geven aan de motie Van der Linde op welke wijze de prikkels voor gemeenten tot effectief risicomanagement voor corporaties nader versterkt kunnen worden, gelet ook op hetgeen nu in regelgeving vervat is. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. Het is bijvoorbeeld denkbaar om hiermee ervaring op te doen door een eigen risico in te voeren voor nieuwe projecten van corporaties met een hoog risicoprofiel (bijvoorbeeld corporaties met een lage rating). In

geval een gemeente goedkeuring geeft aan een dergelijk project, zou hierbij ook een afspraak gemaakt kunnen worden dat de gemeente medeverantwoordelijkheid draagt in geval de corporatie door verliezen op dat project in de financiële problemen komt.

Betere beoordeling van bestedingen van geborgde leningen

De PEW concludeert dat de overstap van projectfinanciering naar bedrijfsfinanciering betekende dat een groot deel van het zicht verdween op de directe relatie tussen financieringen en de onderliggende investeringen. Met de nieuwe risicobeoordelingsystematiek en werkwijze die het WSW sinds begin 2014 hanteert, wordt deze relatie tussen financiering en de onderlinge investeringen weer versterkt. Ik zal in overleg met het WSW bezien hoe verder invulling gegeven kan worden aan de aanbeveling van de PEW dat «het WSW actief toezicht houdt op de feitelijke besteding van geborgde leningen». Er zal daarbij bezien worden hoe dit op een zodanige manier kan worden vormgegeven dat de risico's voldoende worden beheerst en de uitvoeringskosten tegelijkertijd binnen de perken blijven. Zo acht ik het goed denkbaar dat het WSW explicieter op projectniveau gaat beoordelen bij corporaties met een verhoogd risicoprofiel, parallel aan de bovengeschetste mogelijkheid van afspraken tussen gemeenten en het WSW over de verdeling van risico's in deze gevallen.

Eigen risico voor geldverstrekkers

De PEW beveelt voorts aan om «een vorm van eigen risico te introduceren voor verstrekkers van leningen». Dit heeft als voordeel dat geldverstrekkers een prikkel krijgen om de risico's van projecten kritischer te beoordelen en te monitoren en leidt naar verwachting tot vermijden van te grote risico's door woningcorporaties. Daarnaast geeft het een prikkel tot verbetering van financieel beheer, omdat aan corporaties met een laag risico een lagere premie zal worden gevraagd. In theorie kan door een eigen risico dus ook tegemoet worden gekomen aan de aanbeveling van de PEW om controle van projecten te verbeteren en aan de motie Van der Linde met betrekking tot premiedifferentiatie (zie onder).

Tegenover deze voordelen van een eigen risico staat dat het negatieve gevolgen kan hebben voor de toegankelijkheid van kapitaal, financieringskosten en onderpandeisen. Het corporatiestelsel heeft kunnen profiteren van voortdurende beschikbaarheid van kapitaal, zelfs ten tijde van de kredietcrisis, en kon daardoor de woningbouwproductie op peil houden. Door lage financieringskosten behouden corporaties financiële ruimte om betaalbaar te bouwen.

Ik zal bezien wat de mogelijkheden zijn voor het introduceren van een eigen risico in de vorm van een vereiste dat een gedeelte van de leningenportefeuille ongeborgd gefinancierd dient te worden (conform het model van het Waarborgfonds voor de Zorgsector). Daarbij zullen in ieder geval de opties van een gedeeltelijk ongeborgde financiering van alle leningen die het WSW borgt, alsmede de optie van een gedeeltelijk ongeborgde financiering van alleen nieuwe projecten verkend worden. Bij deze verkenning zullen de voor- en nadelen van verschillende opties geanalyseerd worden, inclusief de gevolgen voor de volkshuivestelijke belangen en regionale verschillen daarin. Bovendien zal de aanbeveling van de PEW om de afhankelijkheid van de sectorbanken te verminderen, worden betrokken.

Premiedifferentiatie op basis van risico

De motie Van der Linde roept op tot premiedifferentiatie naar risicoclassificatie. Dit leidt tot een prikkel om risico's beter te beheersen omdat corporaties die weinig risico's nemen hiervoor worden beloond, terwijl corporaties die ervoor kiezen om meer risico's te nemen daarvoor een hogere premie betalen. Ik deel deze inschatting en zal samen met het WSW verdere mogelijkheden voor premiedifferentiatie uitwerken. Hierbij bezie ik de samenhang met de andere maatregelen, met name de toegevoegde waarde bovenop een eigen risico, evenals de gevolgen voor de volkshuisvestelijke belangen.

Tijdpad

Het is mijn streven om u begin volgend jaar concrete voorstellen te kunnen presenteren ten aanzien van de onderdelen risico's en risicobeheersing, en prikkels op basis van de aangekondigde onderzoeken, die aanvullend op de verdiepende analyse en het rapport van Deloitte zullen plaatsvinden. Dit is een ambitieuze agenda gegeven dat uitwerking zal plaatsvinden in overleg met diverse partijen (Rijk, VNG, WSW, Autoriteit) en met behulp van externe expertise. Zoals aangegeven zal ik in de brief waarmee ik voorstellen en afwegingen presenteer onder meer ingaan op de samenhang tussen de verschillende genoemde maatregelen, de effecten voor de volkshuisvesting en de financieringslasten voor corporaties, alsmede op de meerwaarde voor een betere risicobeheersing. Ik zal pas overgaan tot invoering van maatregelen na debat met uw Kamer.

B. Mandatering saneringsfunctie

De PEW oordeelde dat de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Minister, het CFV en het WSW (ofwel: beleid, toezicht en borging) in de praktijk onvoldoende helder is en bij verschillende door de commissie onderzochte casussen een adequate aanpak van problemen in de weg heeft gestaan. Om te komen tot een betere verdeling van de verantwoordelijkheden beval de PEW aan «om de wettelijke bevoegdheid tot het besluit tot sanering bij de Minister neer te leggen en de uitvoering van de saneringsheffing te mandateren aan het WSW. Uitvoering van een saneringsproces kan geschieden door het WSW, echter onder directe verantwoordelijkheid van de Minister». De wetgever heeft de bevoegdheid voor de sanering in de Herzieningswet geattribueerd aan de Minister, met de mogelijkheid om deze saneringstaak te mandateren aan de borgingsvoorziening. Hiermee blijft deze taak in de publiekrechtelijke sfeer. Ik ben voornemens om het mandaatbesluit waarmee deze taak aan het WSW gemandateerd wordt, afhankelijk van de voortgang op de eerdergenoemde onderwerpen, gelijk met inwerkingtreding van de wet per 1 juli 2015, in werking te laten treden.

Bij mandatering blijft de eindverantwoordelijkheid bij de Minister liggen. Besluiten in concrete cases worden in naam van de Minister door het WSW genomen. De Autoriteit wordt bij deze besluiten betrokken. De PEW gaf aan dat de Minister zijn eindverantwoordelijkheid en een adequate informatievoorziening aan de Tweede Kamer waar moet kunnen maken. Een mandaatbesluit kent hier waarborgen voor. Een dergelijk besluit kan te allen tijde worden ingetrokken en de Minister kan ervoor kiezen de gemandateerde taak zelf uit te voeren. Ook kunnen er voorschriften worden meegegeven bij de uitvoering van de taken en moet op aanvraag alle informatie omtrent de gemandateerde taken worden verstrekt. Om een goede invulling te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid bij sanering en de aanbevelingen van het PEW zal in het mandaatbesluit nog

een aantal aanvullende waarborgen kunnen worden opgenomen, deze worden hieronder toegelicht.

Publiekrechtelijk kader

Goedkeuringsvereisten

In lijn met de aanbeveling van de PEW wordt de bevoegdheid tot het bepalen van de hoogte van de saneringsbijdrage en de uitvoering van de saneringstaak gemandateerd aan het WSW. Volgens de huidige regelgeving moet de Minister goedkeuring verlenen op de hoogte van de saneringsbijdrage die het CFV aan de sector oplegt. In het mandaatbesluit zal deze goedkeuringsvereiste blijven bestaan omdat het om een publieke heffing gaat. Daarnaast zullen als onderdeel van het mandaatbesluit, ook de beleidsregels van het WSW omtrent de sanering moeten worden goedgekeurd door de Minister. Met de beleidsregels wordt, binnen de geldende regelgeving, nader invulling gegeven aan het saneringsproces, onder meer door het opnemen van regels ten aanzien van de saneringsaanvraag, de criteria voor de beoordeling en de wijze waarop verschillende partijen daarbij worden betrokken, en de voorschriften en voorwaarden die aan de steunverlening worden verbonden. In de eerdergenoemde beleidsregel zal hierover ook een en ander worden opgenomen. Hiermee kan ik, los van concrete casussen, invulling geven aan mijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de saneringstaak.

Om de Kamer adequaat te kunnen informeren en zicht te houden op de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt, acht ik het in aanvulling daarop van belang dat er in het mandaatbesluit informatieverplichtingen worden opgenomen. Naast de verplichting om te informeren over de voortgang van lopende saneringen, gaat het om de verplichting om de Minister onverwijld te informeren over zwaarwegende en politiek-bestuurlijk gevoelige omstandigheden en gebeurtenissen die betrekking hebben op de gemandateerde bevoegdheden. Dit biedt ook de mogelijkheid om de uitvoering van concrete casussen door het WSW te laten plaatsvinden en alleen indien noodzakelijk vanuit mijn eindverantwoordelijkheid op te treden. In lijn met de aanbeveling van de PEW wordt de wettelijke bevoegdheid voor de sanering bij de Minister neergelegd en de uitvoering daarvan aan het WSW gemandateerd. Een goede betrokkenheid van de Autoriteit bij saneringen (net als nu het WSW door het CFV wordt betrokken) blijft echter van belang. Als toezichthouder op de financiële positie van toegelaten instellingen heeft de Autoriteit altijd een rol, ook als de toegelaten instelling gesaneerd wordt. Ik ben daarom voornemens om in het mandaatbesluit op te nemen dat het WSW een zienswijze van de Autoriteit moet vragen op een saneringsplan. Bij afwijkende zienswijzen is het WSW verplicht hier gemotiveerd op in te gaan in het saneringsbesluit. Omwille van de noodzakelijke snelheid van besluitvorming gaat geen blokkerende werking uit van de zienswijze. Daarnaast zal worden opgenomen dat het WSW en de Autoriteit nadere afspraken moeten maken over de betrokkenheid van de Autoriteit bij de voortgang van een sanering, zoals deze nu zijn opgenomen in het informatieprotocol tussen CFV en WSW.

Onafhankelijke uitvoering borging en sanering

In de Herzieningswet is opgenomen dat de sanering en borging onafhankelijk van elkaar moeten worden uitgevoerd en op elkaar moeten zijn afgestemd. De mandatering van de saneringstaak aan het WSW draagt bij aan die afstemming, doordat daarmee de besluiten over zowel de sanering als de borging bij één organisatie komen te liggen. Voor een goede besluitvorming is het van belang dat de informatie over de

financiële positie van de toegelaten instelling vanuit de borging en het financieel toezicht ook gebruikt kan worden bij het beoordelen van een saneringsbesluit. Om los van de borging te zorgen voor een onafhankelijk oordeel over een sanering, acht ik het van belang dat in het mandaatbesluit wordt opgenomen vanaf wanneer een toegelaten instelling niet langer kredietwaardig en dus borgbaar is en dus in principe wordt gesaneerd of dat wordt besloten dat de instelling failliet gaat. Dit betreft een nadere invulling van de bepaling in de Herzieningswet die aangeeft op welk moment de bevoegdheden van de saneerder beginnen. Als bij een toegelaten instelling de financiële middelen ontbreken om de werkzaamheden te kunnen voortzetten en dit gevolgen heeft voor de DAEB-activiteiten, moet het bestuur een saneringsplan opstellen en start de rol van de saneerder. Een toegelaten instelling kan uit eigen beweging een saneringsaanvraag doen, maar de Autoriteit kan de instelling hier ook toe dwingen door middel van een aanwijzing. De saneerder heeft daarbij een goedkeuringsbevoegdheid op het saneringsplan en bepaald de hoogte van de saneringssteun. In zijn rol als saneerder zorgt het WSW ervoor dat de steun niet hoger is dan noodzakelijk voor de continuering van de DAEB-activiteiten en wordt toezicht gehouden op de uitvoering van het saneringsplan. Daarnaast wordt onafhankelijkheid gewaarborgd door een gescheiden boekhouding en gescheiden verantwoording over beide taken, en door een scheiding tussen het saneringsfonds en de middelen waarover het WSW in het kader van de borging kan beschikken.

Afstemming borging en sanering

Als de borgingsvoorziening vanwege de financiële situatie bij de instelling stopt met het borgen van nieuwe leningen, kan herfinanciering een probleem worden en kan de instelling zich genoodzaakt zien saneringssteun aan te vragen. Om een direct faillissement van de instelling (zonder dat mogelijkheid van sanering is verkend) te voorkomen moeten borgen en saneren op elkaar zijn afgestemd. Daarnaast is van belang dat de sanering tijdig start en de instelling niet regulier geborgd blijft worden, terwijl de financiële situatie dit niet meer toelaat.
Om hieraan invulling te geven wordt in de hierboven genoemde beleidsregel (zie onder «Meer instemmingsbevoegdheden en informatierechten») van WSW onder andere een duidelijke grens vastgesteld tot waar borg aan woningcorporaties kan worden verstrekt. Deze beleidsregel moet door de Minister worden goedgekeurd. Uiteindelijk wil ik dit vervolgens publiekrechtelijk vastleggen in de AMvB per 1 januari 2016. De grenzen tot waar geborgd kan worden en vanaf wanneer gesaneerd kan worden, zullen op elkaar worden afgestemd. Hierbij wordt bij een verslechterende financiële situatie van de toegelaten instelling in principe in eerste instantie ingegrepen door het WSW zelf om financiële problemen te adresseren. Als blijkt dat dit ingrijpen de financiële problemen niet kan oplossen, komt sanering aan de orde. In de eerder in deze brief genoemde toezichts- en verantwoordingsovereenkomst wordt ook afgesproken dat de informatie over de financiële situatie van de geborgde instellingen met een verhoogd risiconiveau wordt gedeeld met de achtervangers, VNG en de Autoriteit. Zoals eerder in deze brief aangeven, wordt ook de grip op het WSW versterkt. Dit maakt het mogelijk bij het WSW, als borger, in te grijpen wanneer blijkt dat te veel risico wordt genomen. De uitwisseling van informatie biedt de mogelijkheid voor de Autoriteit om indien noodzakelijk een aanwijzing te geven aan een instelling om een saneringsplan in te dienen. Ook tijdens de sanering kan borging noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld voor herfinanciering. Om te zorgen voor afstemming, en recht te doen aan de eigenstandige rol van de borgingsvoorziening zal het WSW in zijn rol als borger bij het saneringsbesluit en de uitvoering van het saneringsplan steeds betrokken worden om te beoordelen of borging nog mogelijk is.

Op dit moment staan de gemeenten bij tijdelijke liquiditeitssteun (net als voor andere borgbare activiteiten) in de achtervang. Met de VNG wordt onderzocht hoe kan worden vastgelegd dat het WSW een andere werkwijze gaat volgen ten aanzien van corporaties die tijdelijk in liquiditeitsproblemen komen, in die zin dat voor de borging van tijdelijke liquiditeitssteun het WSW op dat moment geen gemeente of gemeenten waar de corporatie bezit heeft, hoeft aan te wijzen. Op die manier zou het begrip «schadegemeente» kunnen komen te vervallen voor die specifieke lening. Het heeft mijn voorkeur om dit op deze wijze uit te werken, omdat dan het WSW bij niet-voorziene liquiditeitstekorten van een corporatie sneller en effectiever kan optreden en zo een direct faillissement van de instelling (zonder dat mogelijkheid van sanering is verkend) (kan) voorkomen.

Borgingsstelsel

Vereenvoudiging borgingsstelsel

De PEW beval tenslotte ook een vereenvoudiging van het borgingsstelsel aan, door de zekerheidsstructuur terug te brengen van drie naar twee schillen, waarbij de saneringsheffing en het weerstandvermogen van WSW samengevoegd worden tot één schil die wordt aangesproken bij sanering. Deze stap wil ik op de korte termijn niet zetten. Met de mandatering van de saneringsfunctie aan het WSW neem ik reeds een belangrijke stap in de vereenvoudiging van het stelsel. Op basis van ervaringen hiermee wil ik op de lange termijn bezien of voldoende tegemoet gekomen is aan het beoogde effect van de aanbeveling van de PEW en of verdere vereenvoudiging nog gewenst en noodzakelijk is. Dit te meer, omdat de stap om de sanering en borging ook binnen het WSW samen te voegen enkele nadelen kent die voor mij voorshands reden zouden zijn om beide schillen gescheiden te houden.

Allereerst is deelname aan de sanering verplicht, terwijl deelname aan de borging momenteel vrijwillig is. Het samenvoegen van beide schillen zou impliceren dat deelname aan de sanering vrijwillig moet worden of de borging verplicht. Aan beide opties kleven nadelen. Een vrijwillige sanering is onverenigbaar met het concept van borging, terwijl een verplichte deelname aan de borging bijvoorbeeld tot een toename van het risico van de achtervang zou kunnen leiden.

Daarnaast is het huidige stelsel met drie schillen bekend en beproefd op de internationale kapitaalmarkt. Door het elimineren van een extra schil in de zekerheidstructuur kan de overheidsachtervang in perceptie eerder aan de orde zijn, waarmee effecten op bijvoorbeeld de rating van het WSW niet op voorhand uit te sluiten zijn. Gegeven het privaatrechtelijke karakter van het WSW voorzie ik met de Herzieningswet waarin de verplichte sanering niet meer is opgenomen, juist een verbetering van het stelsel omdat het in de toekomst vaker zal kunnen voorkomen dat een corporatie niet gesaneerd wordt, maar er juist aanspraak zal komen op de borgingsvoorziening en het WSW daarmee ook risico loopt op zijn eigen vermogen. Ik wil graag eerst de ervaringen met deze aanpassingen binnen het stelsel opdoen, alvorens een fundamentele herziening te overwegen.

C. Tot slot

Met een samenstel aan maatregelen kan een belangrijke stap worden gezet om de risico's van het WSW beter te beheersen, de prikkels in het systeem te verbeteren en de positie van de achtervang te versterken. In lijn met de aanbevelingen van de PEW kan via aanpassing van de statuten

van het WSW en de privaatrechtelijke overeenkomsten met het WSW aan de noodzakelijke randvoorwaarden worden voldaan om het mandateren van de saneringsfunctie op korte termijn mogelijk te maken. Het is mijn voornemen om in oktober van dit jaar de AMvB die de definitieve publiekrechtelijke inbedding regelt, bij u voor te hangen, en u begin volgend jaar de nadere analyses en concretisering van de voorstellen rond de risico's en de prikkels te presenteren.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok